

---

# Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía\*

Eloísa Carbonell Porras

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén

## 1. Introducción

### 2. La provincia en el Estatuto de Autonomía de 1981 y su legislación de desarrollo

2.1. La plena aceptación del Informe de la Comisión de Expertos en el texto estatutario

2.2. La inaplicación de los criterios estatutarios en la legislación de desarrollo: la reducción casi al mínimo posible de la posición institucional de las provincias

### 3. La provincia en el Estatuto de Autonomía de 2007

3.1. Una mayor atención a lo local en el nuevo Estatuto como planteamiento general

3.2. La adaptación del texto estatutario a la realidad de las diputaciones andaluzas

3.3. La remisión a una ley aprobada por mayoría absoluta

### 4. La regulación de la provincia en la Ley de autonomía local de Andalucía

4.1. La idea de la "comunidad política local". ¿El inicio de una nueva época para las diputaciones provinciales andaluzas?

4.2. Las competencias provinciales propias en la Ley

## 5. Reflexiones finales

## Resumen

El trabajo reflexiona acerca de la ausencia de criterios sobre el papel institucional que corresponde a las diputaciones provinciales en una comunidad autónoma pluriprovincial, como es Andalucía. Con este objetivo, se analiza el Estatuto de Autonomía de 1981, que incorpora fielmente los postulados defendidos en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, pero que serán ignorados por el legislador autonómico. Por eso, el Estatuto de Autonomía de 2007 no incorpora grandes novedades al respecto, pues se limita a adecuar el texto estatutario a la realidad normativa e institucional. Sin embargo, de la aprobación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, se deduce un intento de revitalizarlas, y quizá se produzca un giro respecto de las anteriores tendencias.

Palabras clave: *régimen local; provincia; diputaciones provinciales; Andalucía.*

---

\* Proyecto I+D+i del Plan Nacional "Los intereses colectivos: representación y defensa ante la Administración y los Tribunales. Las otras legitimaciones" (DER2011-26080), del que soy investigadora principal, que se desarrolla en la Universidad de Jaén integrado en el Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) SEJ-317: "Andalucía y la Unión Europea. La participación institucional".

## Provincial councils in the region of Andalusia

### Abstract

The study analyses the lack of criteria on the institutional role that corresponds to provincial councils in a multiple-province Local Government such as Andalusia. To this end, this article studies the Statute of Autonomy of 1981 that duly incorporated the principles defended in the report of the Committee of Experts on autonomy. However, these principles have been ignored by the regional legislature. Thus, the Statute of Autonomy of 2007 did not incorporate significant new features and only it was an attempt to adapt the statutory text to the present regulations and institutions. However, the passing of the Law 5/2010, of June 11th, of local autonomy of Andalusia, reveals an effort to revitalize provincial councils which could perhaps imply a change with regard to past trends.

Keywords: Local Government; province; provincial councils; Andalusia.

## 1. Introducción

En una situación de crisis económica como la que actualmente vivimos se cuestiona, desde diversos foros y con distintas perspectivas, la proliferación de organizaciones administrativas cuyas funciones no siempre están bien definidas o perfiladas, y, como siempre, lo más sencillo es criticar la posición institucional de la provincia.<sup>1</sup> En todo caso debe reseñarse que no es un debate nuevo, ni ocasionado por la configuración de la provincia en la Constitución española de 1978, o por las aspiraciones de algunos territorios de organizarse de otra forma.<sup>2</sup> Por el contrario, se trata de un debate tan antiguo como la propia institución provincial, que ha estado marcada por la polémica desde su nacimiento a partir de la Constitu-

ción de Cádiz, cuyo bicentenario celebramos ahora. Llevamos ya doscientos años discutiendo sobre la división del territorio nacional en provincias, y no parece que hayamos avanzado mucho. Al menos no en lo que al mapa provincial se refiere, que, a pesar de las diversas voces que han reclamado su revisión, permanece prácticamente inalterado desde el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, *mandando hacer la división territorial de provincias del modo que se contiene en seguida*. Tampoco hemos avanzado mucho en el debate sobre la naturaleza jurídica de la provincia. Aunque su configuración como entidad local sea posterior, ya en 1812 la provincia se concebía como ámbito territorial para la elección de los diputados a Cortes, y como división para un mejor ejercicio de las funciones estatales.<sup>3</sup>

1. En las últimas elecciones generales la posición institucional de la provincia fue cuestionada por algunos partidos políticos. Al respecto puede verse SÁNCHEZ NAVARRO, A., "Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos", en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (dirs.) y HERNANDO RYDINGS, M. (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012, p. 75 y ss., que analiza los diferentes programas, destacando, en lo que ahora nos interesa, el del Partido Socialista Obrero Español, pues, además de contemplar la transformación de las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes, indica expresamente que "Andalucía, con sus leyes municipales, es una referencia para conseguir una Administración local más simplificada, eficiente y eficaz". También puede verse BERNADI I GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

2. Ni siquiera es un debate propio de nuestro Estado, pues, como es sabido, en Italia la provincia también está profundamente cuestionada. Pueden verse: BORGONOVO RE, D., "Italia: la reforma del sistema provincial", en *Crisis Económica...*, cit., p. 393 y ss.; SALVADOR CRESPO, M. y RAGONE, S., "La supresión de la Provincia en Italia", y ZAFRA VÍCTOR, M., "El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España", en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, 2011; BORDINI, M., "El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano", en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, p. 287-314; así como CARAVITA, B. y FABRIZI, F., "Riforma delle province. Spunti di proposte a breve e lungo termine", en *federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, núm 2/2012.

3. Precisamente con ocasión de los distintos actos celebrados para conmemorar el bicentenario de la Constitución de Cádiz, la doctrina ha vuelto a ocuparse de la institución provincial en el período constitucional. Con este alcance, y sin perjuicio de la numerosa bibliografía sobre el origen y la historia de la provincia y sus instituciones de gobierno, puede verse la obra *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*, Serie Claves del Gobierno Local, 14, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, que incluye los trabajos de NIETO GARCÍA, A., "Las diputaciones provinciales en el último período doceañista", p. 11 y ss.; de ORDUÑA REBOLLO, E., "Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y Administración", p. 33

Un debate tan prolongado en el tiempo, que ni siquiera ha estado cerrado cuando eran inconcebibles las protestas de los ciudadanos o de unos inexistentes partidos políticos, quizá está mal planteado. Tal vez pueda convenirse que algo de bueno habrán aportado las provincias como divisiones del territorio nacional en general que, por lo menos, aconseja ser cautelosos frente a quienes abiertamente y sin profundizar en el tema abogan por su supresión, y este planteamiento de partida y de llegada no es incompatible con la conveniencia de mejorar los aspectos más controvertidos, o, incluso, de cuestionarnos si sería procedente eliminar su consideración como entes locales básicos, previa la preceptiva reforma constitucional. Hace ya tiempo, Posada Herrera formulaba, del siguiente modo, un punto de partida de cualquier reforma: “las diputaciones provinciales son objeto de censura para unos y motivos de elogio para otros. Unos las quisieran constituir en completa independencia del poder central y otros reducir tanto las atribuciones y facultades que las leyes las conceden que vinieran a ser, según sus principios, un consejo de los jefes políticos [...]. Las provincias tienen su base en la situación del territorio en que están colocadas; en las costumbres de sus habitantes, en las producciones de su suelo, en su historia, en sus hábitos, y, en fin, en aquellas circunstancias que caracterizan entre nosotros la diferencia que hay entre la provincia A, a la provincia B”.<sup>4</sup>

Parece que los intentos de sentar unos criterios generales y unívocos sobre la posición institucional de la provincia, difícilmente podrán prosperar hoy día sin tener presente la realidad organizativa del Estado español. Para demostrarlo basta con referirse a la provincia en las Islas Canarias o en las comunidades autónomas uniprovinciales; e incluso en las comunidades pluriprovinciales, pues poco tienen en común los territorios históricos vascos y las diputaciones catalanas. Sin embargo, en otras comunidades autónomas las diputaciones están, en mayor o menor medida, presentes en la sociedad, a veces a pesar de lo que proclama el derecho positivo o de lo que defienden los distintos partidos políticos. Así ha ocurrido en Andalucía, que cons-

tituye un buen ejemplo de la ausencia de un criterio más o menos estable sobre cuál debe ser la posición de las diputaciones provinciales, y justifica que le dediquemos este trabajo. En efecto, un breve y esquemático análisis de la provincia en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desde el Estatuto de Autonomía de 1981 hasta la actualidad, pone de manifiesto la ausencia de un planteamiento político claro, que condiciona las respuestas que se ofrecen desde el derecho de la organización administrativa.

## 2. La provincia en el Estatuto de Autonomía de 1981 y su legislación de desarrollo

### 2.1. La plena aceptación del Informe de la Comisión de Expertos en el texto estatutario

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 contemplaba, como es sabido, algunas soluciones a la proliferación de organizaciones administrativas que la construcción del Estado autonómico implicaba. Concretamente, en relación con las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas pluriprovinciales, se abogaba por convertirlas en la Administración periférica autonómica, empleando para ello las diversas técnicas de traslación de competencias: transferencia, delegación, gestión ordinaria de servicios autonómicos... Este planteamiento se tendría en cuenta en el Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico, que, después de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, será la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y en los estatutos de autonomía, incluido el andaluz.

En efecto, la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981, recoge fielmente los postulados de la Comisión de Expertos. La provincia se concebía como una entidad local que “constituye, también, ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma”, de modo

y ss., y de SALVADOR CRESPO, M., “Españoles, ya tenéis patria...’ y Gobierno para las provincias y los pueblos: los ayuntamientos y las diputaciones en la Constitución de Cádiz”, p. 115 y ss. También, en CHAMOCHO CANTUDO, M. A. y LOZANO MIRALLES, J. (coords.), *Sobre un hito jurídico. La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012, pueden verse los trabajos de CARBONELL PORRAS, E., “La división del territorio en provincias y su evolución”, p. 537 y ss., y de SALVADOR CRESPO, M., “Las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812”, p. 555.

4. POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, texto incluido parcialmente en ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local (Siglos XVIII a XX)*, lustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

que, sin perjuicio de las competencias propias de las diputaciones, la Comunidad Autónoma articularía “la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales”, en los términos previstos por una ley autonómica que establecería los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad. En general, la regulación estatutaria de la provincia, con similitudes a la de otros estatutos, expresaba con relativa precisión el papel relevante que se quería dar a las diputaciones. Esta idea era, sin duda, coherente con la extensión de Andalucía y con la consolidación que tienen en esta Comunidad, donde, por otra parte, podían constituir una fórmula adecuada para frenar la tentación centralista. Pero estas previsiones estatutarias se han desarrollado solo parcialmente. Se ha profundizado más bien, incluso excesivamente, en la coordinación, acaso llevándola más allá de lo que propiamente debe significar, para convertirse en el instrumento de centralización. Por el contrario, los aspectos que destacaban la autonomía provincial y que habrían orientado la organización andaluza en una dirección descentralizadora han quedado casi inéditos. Por lo pronto, así ha ocurrido palmariamente con la atribución a las diputaciones de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos, aunque inicialmente parecía que se cumpliría la previsión estatutaria.

Como recientemente ha subrayado Cosculluela Montaner, el modelo que se defendió en la Comisión de Expertos “puede considerarse absolutamente fracasado, fundamentalmente porque las nuevas comunidades autónomas quisieron establecer su propia Administración al margen de las entidades locales, y también porque la política de transferencia de personal a las comunidades autónomas permitió que los antiguos funcionarios estatales manifestaran su rechazo a integrarse en las estructuras locales, que estaban históricamente fuertemente consolidadas, y se inclinaron totalmente por su integración en una Administración nueva que les ofrecía una trayectoria de futuro con mejores horizontes”.<sup>5</sup> Seguidamente podrá comprobarse esta conclusión, al menos por lo que a la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere.

## 2.2. La inaplicación de los criterios estatutarios en la legislación de desarrollo: la reducción casi al mínimo posible de la posición institucional de las provincias

La Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporaba algunas previsiones de las que cabía deducir una posible descentralización, al menos tendencialmente. Para ello, regulaba las cuestiones generales de esa gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos a través de las diputaciones provinciales, remitiendo a un acuerdo del Consejo de Gobierno la efectiva asignación y la concreción de las facultades de dirección y control que corresponderían en todo caso a la Comunidad. Sin embargo, cualquier intento de profundizar en esta dirección pronto quedó olvidado, pues no existió una voluntad política para desarrollar ese papel de las provincias en relación con la gestión ordinaria de la Administración periférica andaluza. No obstante, la Ley 3/1983 permanecería formalmente vigente hasta su expresa derogación por la Disposición derogatoria única de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. De hecho, en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, no se encuentra referencia alguna a esa gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos por las diputaciones provinciales. Por el contrario, siguiendo la tendencia de otras comunidades autónomas, la Ley 11/1987 suponía la asunción por la Comunidad de competencias anteriormente provinciales, con una marcada tendencia centralizadora, como puso de manifiesto la doctrina. Así, Morillo-Velarde Pérez afirmaba que era una ley centralizadora frente a las diputaciones, cuyo único objetivo era neutralizarlas al máximo; una ley “resultado del afán de poder de unos y de los prejuicios y complejos reivindicativos de otros”, con “una filosofía que, sin exageración alguna, se centra en una afirmación total de la supremacía de la Administración autonómica”.<sup>6</sup> Por su parte, Tornos Mas destacaba que “la Ley 11/1987 impone ya un modelo de organización territorial que, puede afirmarse, comporta, al menos tran-

5. COSCULLUELA MONTANER, L., “La problemática de la provincia como entidad local”, en *Crisis económica...*, cit., p. 109.

6. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *REDA*, núm. 65, 1989, p. 66 y ss.; y “La provincia en el derecho propio de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 33, 1999, p. 11 y ss.

sitoriamente, un incremento de la centralización a nivel autonómico y una reducción del nivel competencial propio del ente provincial".<sup>7</sup> Tampoco la doctrina ha defendido una posición uniforme sobre cuál debía ser la posición de las diputaciones provinciales en la organización territorial de Andalucía. Algunos autores llegaron incluso a cuestionar la legitimidad del Estatuto de Autonomía, al atribuir a las diputaciones provinciales la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Junta de Andalucía. Con tal intención se consideró que esta previsión "está en flagrante contradicción con el apartado 1 del art. 13 del mismo (Estatuto) que otorga a la Junta de Andalucía competencia exclusiva sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno. Difícil va a resultar el ejercicio de dicha competencia a la Comunidad andaluza, reconocida también por el art. 148 de la Constitución cuando antes de nacer sus instituciones encuentran su autoorganización predeterminada por una ley orgánica estatal cual es el Estatuto de Autonomía".<sup>8</sup> Para otros, tal interpretación no valoraba suficientemente la posición institucional del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, a la que precisamente corresponde fijar las reglas fundamentales de su organización, como expresamente dispone el artículo 147.2.c) de la Constitución, y el Estatuto andaluz de 1981 establecía un claro mandato para que la Comunidad se sirviera de las diputaciones como Administración periférica.<sup>9</sup>

En todo caso, y al margen de este debate, lo que resulta incuestionable es que la legislación autonómica no desarrolló esta gestión ordinaria de los servicios pe-

riféricos autonómicos a través de las diputaciones provinciales, y se consolidó una completa organización periférica de la Junta de Andalucía. Además, la normativa andaluza, general y sectorial, procedió sistemáticamente a reducir el papel de las diputaciones provinciales, suprimiendo o limitando las competencias que tradicionalmente habían ejercido. Recordemos ahora que la Junta de Andalucía asumió la gestión de todas las materias que, siendo de competencia autonómica, no se atribuyeran en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales, o en las leyes posteriores, a las provincias, y ni una ni otras llevaron a cabo un expreso reconocimiento de competencias provinciales.<sup>10</sup> Si algo parece claro en esta etapa es la ausencia de cualquier intención política de potenciar la posición de las diputaciones provinciales.<sup>11</sup>

En resumen, puede sostenerse que la organización administrativa en Andalucía ha estado conformada por dos ideas esenciales:

– Por un lado, la reducción de la posición institucional de las provincias ha supuesto que Andalucía se organice en la Administración autonómica, central y periférica, y el municipio, entidad local que, además de constitucionalmente garantizada, encuentra en la legislación estatal básica de régimen local mayor protagonismo. Ello, no obstante, no se ha traducido en un proceso de descentralización interna a favor de los municipios, que, en lo esencial, no han encontrado en el legislador andaluz una auténtica voluntad descentralizadora.

7. TORNOS MAS, J., "La provincia en la legislación de las comunidades autónomas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, p. 252-253.

8. Así lo sostuvo CLAVERO ARÉVALO, M. F., en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 39-40; también ESCRIBANO COLLADO, P. y RIVERO YSERN, J. L., "La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA", en *RAP*, núm. 104, 1984, p. 79 y ss.; y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., "La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía", en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, tomo II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 1632 y ss.

9. Vid. BARNÉS VÁZQUEZ, J., "Descentralización y desconcentración en Andalucía", en *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988, p. 111; o JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., "La provincia: virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43, 2001, p. 52.

10. El artículo 24 de la Ley 11/1987 supuso un desapoderamiento general de las competencias provinciales, que fueron asumidas por la Comunidad Autónoma. Pero además de esta cláusula general debe tenerse en cuenta, por un lado, que la Ley 11/1987 solo se refería a las competencias provinciales propias en tres concretas áreas (cultura, deporte y turismo), y lo hacía en cuestiones marginales o secundarias; y, por otro lado, que aquellas leyes sectoriales que se referían concretamente a las diputaciones provinciales generalmente se limitaban a reiterar las de asistencia y cooperación con los municipios en esa materia. Un análisis detenido de estas cuestiones en REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E., "La Administración local en la legislación andaluza", en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Civitas, 2003, p. 2834 y ss.

11. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "La provincia en el derecho propio de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 33, 1999, p. 11 y ss.

– Por otro lado, se ha potenciado la creación de entes supramunicipales, fundamentalmente mancomunidades y consorcios, para suplir las carencias que presentan los municipios de menor capacidad.<sup>12</sup>

En ese contexto, las diputaciones provinciales en Andalucía han visto significativamente mermado su papel, que ha quedado reducido al mínimo que permiten la Constitución y la legislación básica de régimen local, y significativamente por debajo de las amplias posibilidades que contemplaba el Estatuto de Autonomía. Por ello, hace algunos años, con el profesor Rebollo Puig, afirmamos que “la legislación andaluza, con una retórica y unas formas aparentemente más respetuosas de la autonomía provincial, no está demasiado distante de la catalana. Por lo menos, no tan distante como lo está su realidad, con un sentimiento provincial que está aquí arraigado, con unas provincias indiscutidas, con la extensión de Andalucía y las de sus ocho provincias... y sin que aquí haya ni se plantee la creación de comarcas como alternativa a la demolición de las diputaciones. Entra en el terreno de la discusión política si ello es lo adecuado para Andalucía, si ello servirá para construir sobre bases sólidas la Comunidad Autónoma o si, por el contrario, más bien creará recelos, tensiones y hasta un cierto rechazo. En nada de esto nos corresponde entrar aquí. Pero en el plano jurídico es incontrovertible que la legislación andaluza no ha sido ni mínimamente respetuosa con lo previsto en el Estatuto de Autonomía para las diputaciones. Si la opción política que se cree adecuada para Andalucía es la que actualmente refleja su legislación, ello, si acaso, debería hacerse modificando el Estatuto tras seguir el procedimiento establecido en su Título VI”.<sup>13</sup> Precisamente, el nuevo Estatuto de Autonomía que se aprueba en 2007 elimina cualquier referencia a la utilización de las diputaciones provinciales para la gestión de las competencias autonómicas, adecuando el texto estatutario a la realidad jurídica autonómica. Sin embargo, esto no implica necesariamente que la provincia no pueda desempeñar un relevante papel en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según se destaca a continuación.

### 3. La provincia en el Estatuto de Autonomía de 2007

#### 3.1. Una mayor atención a lo local en el nuevo Estatuto como planteamiento general

Resulta evidente que la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dedica más atención al régimen local que el derogado Estatuto de Autonomía de 1981. Este se había referido genéricamente al municipio (artículo 3), a la provincia (artículo 4) y a la comarca (artículo 5), así como a la iniciativa legislativa de los ayuntamientos (artículo 33.2). En relación con las competencias de la Comunidad Autónoma, proclamaba la competencia exclusiva sobre “régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el núm. 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, y las relativas a la alteración de los términos municipales (artículo 3.2), a la coordinación de las policías locales (artículo 14.2), a las consultas populares (artículo 15.2) y a la tutela financiera (artículo 62) –que también incorporaba alguna previsión general sobre las Haciendas locales–.

En efecto, el Estatuto de 2007 se refiere, con mayor detalle, tanto a las competencias de la Comunidad Autónoma como a los diversos entes locales. Los artículos 59 y 60 se refieren a las competencias sobre organización territorial y régimen local, respectivamente. En relación con la organización territorial y previa invocación del respeto a la garantía institucional establecida en los artículos 140 y 141 de la Constitución, la competencia autonómica comprende en todo caso las relativas a la “determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía”, y a la “creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos”. En materia de régimen local, el Estatuto se refiere a una competencia autonómica exclusiva, que se ejerce “respetando el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y el principio de autonomía local”, y que incluye las submaterias expresamente relacionadas en el artículo 60, pues, en otros aspectos susceptibles de ser incluidos en el régimen local, corresponde a la Comunidad Autónoma la com-

12. Sobre estas cuestiones puede verse REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E., “La Administración local...”, cit., p. 2810-2811 y 2814-2816.

13. *Vid.* REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E., “La Administración local...”, cit., p. 2841.

petencia compartida, según precisa el artículo 64.2 del Estatuto.<sup>14</sup>

El Título III del Estatuto, “Organización territorial de la Comunidad Autónoma”, está dedicado a la regulación sustantiva de las entidades locales, y comprende los artículos 89 y 90, relativos a la estructura y principios de la organización territorial, y los artículos 91 a 95, que se refieren al municipio, sus relaciones con la Comunidad Autónoma y las agrupaciones de municipios; el artículo 96, sobre la provincia; el artículo 97, relativo a las comarcas; y el artículo 98, dedicado a la ley de régimen local. Con carácter general el Estatuto de Autonomía de 2007 precisa, en el artículo 89.1, que Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley.

Por último, cabe recordar que, según dispone el artículo 89.2, las relaciones entre la Administración autonómica y las Administraciones locales se ajustarán a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la

Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local. Por su parte, la organización territorial de Andalucía se rige por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional (artículo 90).

### 3.2. La adaptación del texto estatutario a la realidad de las diputaciones andaluzas

Concretamente respecto de las diputaciones provinciales, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía suprime cualquier referencia a la gestión de los servicios autonómicos a través de las diputaciones provinciales, en lo que constituye la principal novedad en relación con la provincia. El artículo 96 no es sustancialmente distinto del anterior artículo 4 en todo lo demás: reitera la consideración de la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, cuyo gobierno y administración corresponden a la diputación, como órgano representativo, y que cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

14. Las materias en las que la competencia autonómica es exclusiva, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, son: “a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales; b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III; c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos; e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales; f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados”. Con carácter general, la nueva regulación de la asunción de competencias que han llevado a cabo los diferentes estatutos ha originado un amplio debate doctrinal, que sintéticamente he expuesto en “La Administración local en el Estatuto de Autonomía de 2007 y en la reciente legislación andaluza”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo IV, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 4521-4531. Sin embargo, con carácter general hay que subrayar que la regulación que, respecto del régimen local, ha establecido el Estatuto de Autonomía de Andalucía, es sustancialmente diferente de la prevista en la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en parte ha sido anulada por la STC 31/2010, de 28 de junio; por eso, la doctrina ha afirmado mayoritariamente su constitucionalidad. Al respecto pueden verse CARBONELL PORRAS, E., “El régimen local en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007”, p. 147 y ss., y LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, p. 167 y ss., ambos incluidos en COSCULLUELA MONTANER, L., CARBONELL PORRAS, E. (dirs.) y MEDINA ALCOZ, L. (coord.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2011; así como LÓPEZ MENUDO, F., “Clasificación, principios y consideraciones generales sobre las competencias”, p. 335 y ss., y RIVERO YSERN, J. L., “El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía. Reglas sustantivas y distribución de competencias”, p. 847 y ss., ambos en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008. También pueden verse RUIZ-RICO RUIZ, G., “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en AGUDO ZAMORA, M. (coord.), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, p. 179 y ss.; TORRE MARTÍNEZ, L. DE LA, “Una aproximación al régimen local en el Estatuto de Andalucía”, en la obra colectiva *El nuevo Estatuto para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Universidad de Jaén, Jaén, 2007, p. 282 y ss.; y BALAGUER CALLEJÓN, F. et al., *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, p. 91 y ss., y *Estatuto de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

En relación con las competencias provinciales, el artículo 96.3 recoge las dos que ya figuraban en el Estatuto de 1981, que son: por un lado, las competencias “que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengán atribuidas” por la legislación básica del Estado y por la legislación autonómica de desarrollo; y, por otro lado, las competencias que puedan ser delegadas por la Comunidad Autónoma. El propio texto estatutario incorpora competencias que la actual Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce como propias de las diputaciones provinciales, en concreto la “gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comuni-

dad Autónoma”. Por último, el artículo 96.4 del Estatuto se refiere en los mismos términos que su antecesor a la coordinación autonómica de la actuación de las diputaciones provinciales en materias de interés general para Andalucía, incluyendo, en todo caso, la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios. Una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía regulará, en el marco de la legislación estatal básica, la apreciación del interés general y las formulas de coordinación que procedan.<sup>15</sup>

Aunque el Consejo Consultivo de Andalucía había llamado la atención sobre las deficiencias de la organización territorial andaluza, lo cierto es que el Estatuto se ha limitado a ajustarse a la realidad organizativa andaluza, y la principal novedad es precisamente lo que se ha suprimido: cualquier referencia a la provincia como ámbito territorial para el desarrollo o la gestión de competencias autonómicas.<sup>16</sup> El resto de la regulación estatutaria no resulta especialmente innovadora.<sup>17</sup>

15. El artículo 96.4 del Estatuto de 2007 reitera lo que ya estableció el de 1981 para que la Junta pudiera coordinar las competencias provinciales propias en materias de interés general para Andalucía, así como los planes provinciales de obras y servicios, remitiéndose a una ley aprobada por mayoría absoluta la apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación. Aunque inicialmente la coordinación fue particularmente intensa –y conflictiva–, la progresiva reducción de las competencias provinciales reduce significativamente la importancia de esta potestad de coordinación que podría, en su caso, ejercerse sobre las escasas materias de competencia provincial. *Vid.* REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E., “La Administración local...”, cit., p. 2838 y ss.; MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “La provincia...”, cit., p. 10 y ss.; o BARNÉS VAZQUEZ, J., “Descentralización...”, cit., p. 119 y ss. Se muestra particularmente crítica con este precepto del Estatuto, al entender que podría ser una cláusula vulneradora de la autonomía provincial, SALVADOR CRESPO, M., “La autonomía provincial bajo sospecha. El régimen local en el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en la obra colectiva *El nuevo Estatuto para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Universidad de Jaén, Jaén, 2007, p. 279. Quizá porque en 2010 no son muchas las competencias materiales propias de las diputaciones provinciales y, por tanto, poco hay que coordinar, la Ley de autonomía local regula la coordinación con carácter general para todas las entidades locales andaluzas. Según el artículo 58, la coordinación autonómica procederá si la actividad o el servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de las entidades locales, inciden o condicionan de forma relevante los intereses autonómicos, o si son concurrentes o complementarios respecto a los de la Comunidad Autónoma. También se ha previsto la coordinación cuando se produzcan delegaciones de competencias autonómicas en las entidades locales, pero, en ese caso, nos encontramos con un punto de partida diferente: la actividad o servicio es de titularidad autonómica, y la Comunidad Autónoma, al delegar su ejercicio, conserva las facultades de dirección y control que considere oportunas, tal y como ha previsto el artículo 20 de la misma Ley.

16. El Dictamen 072/2006, de 10 de marzo, marginal 10, sobre la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, afirma que “nuestro modelo de organización administrativa se ha ido deslizando hacia un sistema de reparto de responsabilidades territorialmente mal distribuidas, a través de una red de Administraciones extraordinariamente compleja. Este fenómeno tiene como consecuencia que sobre el territorio de Andalucía incidan la Administración central del Estado, la Administración de la Junta de Andalucía, las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y otros órganos de naturaleza administrativa de carácter territorial. Esta situación de abigarramiento institucional provoca una serie de perturbaciones y disfuncionalidades: entre otras, favorece el surgimiento permanente de conflictos competenciales entre las distintas entidades territoriales, cuadruplica en ocasiones la estructura administrativa que presta cobertura a una determinada materia (turismo, juventud, etc.), incrementa desproporcionadamente el gasto público, fragmenta el funcionamiento administrativo, produce confusión ante el ciudadano en torno al titular de la competencia y, además, diluye la responsabilidad del órgano público que debiera conocer del asunto”, y subraya el Estatuto de Autonomía como el “instrumento normativo adecuado –dada su posición en el sistema de fuentes– para atraer hacia sí todo lo que no pertenezca al núcleo duro de la competencia en materia de Régimen Local”. Algo de eso precisamente había intentado el Estatuto andaluz de 1981, pero fue ignorado por las instituciones andaluzas y criticado por un sector doctrinal.

17. Por esa razón, RIVERO YSERN, J. L., “El régimen local...”, cit., p. 861, considera claramente insatisfactoria la regulación estatutaria.

### 3.3. La remisión a una ley aprobada por mayoría absoluta

El Estatuto de Autonomía de 2007 reserva a la ley la regulación de las cuestiones más significativas relativas a la organización y régimen local.<sup>18</sup> Además de remitir a la ley en diversos preceptos estatutarios, el artículo 98.1 dispone que, en el marco de la legislación básica estatal, la ley de régimen local “regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales”, y las demás submaterias que integran el régimen local. Pero, por otro lado, el artículo 108 del Estatuto establece que “Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la orga-

nización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto”. Son varios los interrogantes que este precepto suscita, en particular el relativo a cuál deba ser el contenido de este tipo de leyes, como ha puesto de manifiesto Rebollo Puig.<sup>19</sup> No obstante, parece claro que comprende el régimen local con el alcance previsto en los artículos 60 y 98 del Estatuto. Esta ley es la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que, como indican su Exposición de motivos y su primer artículo, se ha aprobado de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía, cuyo contenido es más amplio del que podría deducirse de su título.<sup>20</sup> Esta Ley incorpora algunas novedades significativas en el régimen local en general, y respecto de la posición institucional de las diputaciones provinciales andaluzas en particular.<sup>21</sup>

18. Sobre las reservas de ley que establece el Estatuto de Andalucía, *vid.* REBOLLO PUIG, M., “El derecho propio de Andalucía y sus fuentes”, en la obra colectiva *Comentarios...*, cit., p. 230 y ss.

19. REBOLLO PUIG, M., “El derecho propio...”, cit., p. 161-166, advierte que el Estatuto no acota con exactitud las leyes que requieren esa mayoría, pero parece claro que tendrían un contenido más amplio que el que indican los artículos 93.1 y 96.4. Señala este autor que las leyes que afectan a la organización territorial podrían “ser todas las que desarrollen el Título III justamente denominado ‘Organización territorial de la Comunidad Autónoma’, incluso la genérica ley de régimen local a la que se refiere el artículo 98 EA. Esa parece, incluso, la interpretación más adecuada al artículo 108 EA, por más que pueda resultar excesivo exigir para todo esto mayoría absoluta”.

20. Según su Exposición de motivos y su primer artículo, la Ley 5/2010 se dicta de acuerdo con lo previsto en el artículo 108 del Estatuto, y este precepto condiciona también “las modificaciones que afecten al régimen jurídico que en esta Ley se establece”; su objeto es determinar las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local, y las reglas aplicables a transferencias y delegaciones de competencias autonómicas, así como regular las relaciones entre las entidades locales y las instituciones de la Junta de Andalucía; asimismo, la Ley regula las modalidades de prestación de los servicios locales de interés general y la iniciativa económica local, así como la demarcación territorial municipal y la organización administrativa de su territorio (artículo 2). Como he analizado con detalle en otro lugar –CARBONELL PORRAS, E., “El régimen local...”, cit., p. 4533-4534–, puede resultar razonable exigir una mayoría cualificada, como es la mayoría absoluta, para regular las cuestiones esenciales que configuran la autonomía local, y la posición de los entes locales en la organización territorial de la Comunidad, como el amplio reconocimiento de la potestad de organización de las entidades locales, o la concreción legal de las competencias locales. Sin embargo, parece excesivo exigir la misma mayoría para modificar las formas de gestión de los servicios locales o la regulación relativa a la alteración de los términos municipales.

El Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 827/2009, de 10 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de autonomía local, se refería al título de la Ley, subrayando el valor simbólico de la denominación “Ley de autonomía local” en el sentido de destacar la voluntad del legislador de garantizar la autonomía de las entidades locales andaluzas, pero “el objeto de la regulación es, en palabras del Estatuto de Autonomía, una ‘ley de régimen local’ (así es como se denomina en el art. 98, hasta en dos ocasiones, o tres si se incluye el título). Se trata de una ley que por prescripción del citado artículo ha de regular relaciones entre la Junta de Andalucía y los entes locales, (...) y otras muchas materias previstas en el art. 60 (precisamente titulado ‘régimen local’) (...) se considera que debería rectificarse el título, evitando equívocos sobre su contenido. Y ello sin perjuicio de que pudiera destacarse el que ahora se adopta (‘Anteproyecto de Ley de... y de autonomía local’)”.

21. Con carácter general pueden verse RIVERO YSERN, J. L. (dir.), *Derecho local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2011; y ZAFRA VICTOR, M. (coord.), *Estudios sobre la Ley de autonomía local de Andalucía (LAULA) y la Ley de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2011.

## 4. La regulación de la provincia en la Ley de autonomía local de Andalucía

### 4.1. La idea de la “comunidad política local”. ¿El inicio de una nueva época para las diputaciones provinciales andaluzas?

La nueva Ley se refiere a un único nivel de Gobierno local, integrado por municipios y provincias, lo que afecta tanto a la posición que formalmente debe desempeñar la provincia como a los criterios generales de reparto de competencias. Con esta intención ya la Exposición de motivos de la Ley pone de manifiesto este nuevo planteamiento, y distingue la autonomía municipal y la autonomía provincial, si bien parte de que ambas entidades locales integran una sola comunidad política, la comunidad política local, que constituye el marco que el legislador delimitador de competencias debe tomar como referencia. Con esta intención se afirma:

“la ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no completa o necesariamente satisfechas si la provincia, obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio.”

La Ley andaluza acoge así un planteamiento defendido por la Comisión que elabora el Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España en enero de 2005, que se refería a esta idea en los términos siguientes:

“Provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integran una misma comunidad política local, comparten un mismo interés político, entre diputación y ayuntamientos no media una relación jerárquica sino una relación de paridad institucional. Esto no significa que interés provincial e interés municipal converjan espontáneamente, es necesario ajustar ambas realidades en un proceso de concertación que intenta conciliar los conceptos de coordinación y cooperación.”

En esta línea, el artículo 3 de la Ley proclama que municipios y provincias conforman un único nivel de

Gobierno en su relación con la Comunidad Autónoma, de modo que la provincia tiene como principal función garantizar, de conformidad con los municipios, el ejercicio de las competencias municipales, y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad. Por otra parte, el artículo 6, que remite a la ley la concreción de las competencias locales, dispone:

“La legislación tomará en consideración, en su conjunto, a la comunidad política local, integrada por municipios y provincias, al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía.”

La interpretación de este precepto ha suscitado algunas dudas. Así, López Benítez afirma: “parece que discurre en la línea de advertir que los techos competenciales de todas las entidades locales no van a ser los mismos, no porque se disminuyan las competencias propias de los municipios..., sino porque desde las leyes sectoriales no se amplíe a todos los municipios su relación de competencias propias”.<sup>22</sup> También avanza otra posible interpretación, entendiéndola que “el carácter propio de las competencias municipales pudiera venir referido por las leyes sectoriales al bloque municipio-provincia, toda vez que... una competencia local *propia* no pierde su cualidad ni siquiera por el hecho de que existan facultades o funciones de una competencia que se ejerzan por otros entes que pertenezcan a otros niveles de Gobierno” (cursiva del autor). En apoyo de esta interpretación, hay que destacar que este apartado 3 del artículo 6 comienza invocando el principio de mayor proximidad a la ciudadanía en la determinación de las competencias locales. Desde este planteamiento, cabría entender que lo que la Ley de autonomía local de Andalucía pretende es que las leyes sectoriales amplíen las competencias municipales y provinciales que la propia ley reconoce –y que tienen la consideración de competencias propias y mínimas–, valorando qué entidad local es más adecuada para asumir esa nueva competencia. Con este alcance, cabe recordar ahora que el artículo 98.2 del Estatuto de Autonomía también hace referencia a lo que se ha dado en llamar el principio de diferenciación, y que obliga a la ley de régimen local a tener en cuenta las “diferen-

22. LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local”, en la obra colectiva *Reforma estatutaria...*, cit., p. 181.

tes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales". También la legislación sectorial debería valorar estas circunstancias para conseguir una organización y un funcionamiento de las Administraciones andaluzas más eficaces y eficientes. En ese contexto, una adecuada descentralización territorial analizaría qué entidad local es más adecuada para asumir una nueva competencia, ampliándose las de municipios y provincias, que integran la "comunidad política local". Esta misma idea está presente en el artículo 14 de la Ley, al establecer que la provincia, en los términos que prevea la legislación sectorial, podrá ejercer competencias municipales "cuando su naturaleza no permita una asignación diferenciada y las economías de escala así lo aconsejen". López Benítez ha puesto de relieve la difícil caracterización de esta técnica desde el punto de vista de la Teoría de la Organización: "ni es propiamente una cláusula residual de competencias a favor de las diputaciones; ni es tampoco una delegación intersubjetiva o una encomienda de gestión porque la voluntad de los municipios no cuenta en ello para nada; ni es una sustitución puesto que no tiene como premisa un incumplimiento o una desatención de sus obligaciones por parte de los municipios".<sup>23</sup> Sin perjuicio de todo esto, coincido con este autor en que se trata de una técnica que toma como referencia la idea de que los municipios y las provincias forman un único nivel de Gobierno, de modo que una concreta competencia sobre una determinada materia se atribuirá a unos o a otras en función de las circunstancias materiales y jurídicas que concurran en cada caso. Para comprobar cómo se articula efectivamente que una competencia de titularidad de un municipio se ejerza por la provincia habrá que esperar a las leyes sectoriales, que deberán contemplar esta posibilidad.

En todo caso, el legislador autonómico parece aceptar –al menos formalmente y aunque solo sea en esta Ley– que también las diputaciones provinciales pueden asumir competencias en aquellas materias que se gestionan más adecuadamente a ese nivel de estructuración local. Si efectivamente esto es así y lo acogen también las leyes sectoriales, las diputaciones pro-

vinciales pueden recuperar lo perdido. O, por lo menos, ya no podremos seguir sosteniendo que se encuentran próximas a desaparecer o que la organización global de Andalucía se encuentra polarizada entre la Junta y los municipios, al prescindirse de cualquier entidad intermedia.<sup>24</sup> Afirma Morillo-Velarde Pérez que "la nueva ley local de Andalucía ha buscado un sentido a la provincia, ahora enraizado en la más genuina tradición de su historia casi bicentenaria: la integración de la autonomía provincial con la autonomía municipal en un único sistema de autonomía local, donde se elude cualquier tipo de confrontación o rivalidad con los municipios, contando, naturalmente, con la inevitable mezquindad de quienes en un nivel u otro –también en el autonómico– se obstinan en levantar inútiles rivalidades o de crear desconfianzas basadas en alicortas miras partidistas".<sup>25</sup> En todo caso todavía es pronto para saber si este nuevo planteamiento será llevado a la práctica, pero, sin duda, parece que así lo pretende el legislador andaluz de 2010.

#### 4.2. Las competencias provinciales propias en la Ley

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la Ley de autonomía local ha regulado las competencias provinciales –que, como se ha dicho, son competencias propias y mínimas– en los términos que veremos seguidamente. Previamente debe llamarse la atención sobre lo que se ha dado en llamar el blindaje de las competencias locales, que ha suscitado amplias polémicas, fundamentalmente respecto de las competencias de los municipios. La Ley autonómica, que, recordemos ahora, ha sido aprobada por mayoría absoluta, pretendería asegurar las competencias locales que detalla frente a ulteriores regulaciones que pudieran establecer las leyes sectoriales, que deberían respetar lo establecido en la de autonomía local. Esta finalidad, que se destaca en la Exposición de motivos de la Ley respecto de las competencias de los municipios, ha sido cuestionada por el Consejo Consultivo de Andalucía y por la doctrina: entienden que el legislador sectorial es el que debe concretar las competencias y no puede sentirse vinculado

23. LÓPEZ BENÍTEZ, M., "Desarrollos...", cit., p. 184.

24. Vid. REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E., "La Administración local...", cit., p. 2811, en particular.

25. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "Aproximación a la concepción de la provincia en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 77, 2010, p. 446.

por lo previsto en esta Ley sobre autonomía local, que petrificaría la legislación autonómica.<sup>26</sup> En realidad, las concretas competencias que la Ley de autonomía local reconoce a los municipios no son sustancialmente diferentes de las que atribuye la legislación vigente, y, desde un planteamiento general, permitirían frenar los tradicionales abusos de las leyes sectoriales que sistemáticamente han condicionado las genéricas atribuciones competenciales. Si acaso, respecto de las diputaciones provinciales, adquiere un mayor significado, pues permite deducir que la intención del legislador autonómico ha sido reforzar sus atribuciones, incluso asumiendo que el grado de concreción de las competencias provinciales es obviamente menor que el de las municipales, y que continúan centrándose en la ayuda y la cooperación a los municipios.

En realidad, respecto de concretas materias de competencia de las diputaciones provinciales, la Ley de autonomía local no incorpora novedades, pues el artículo 15 se limita a reconocer que la provincia tendrá

competencias en materia de carreteras provinciales, de archivos de interés provincial y de museos e instituciones culturales de interés provincial.<sup>27</sup> Más detenida es la regulación de la competencia provincial de asistencia a los municipios, como a continuación se detalla.

El artículo 11 de la Ley se refiere a la asistencia provincial en términos generales, y dispone que la asistencia, que podrá ser obligatoria, cuando la provincia deba prestarla a solicitud de los municipios, o concertada, podrá consistir en:

- a) Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico.
- b) Asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales.
- c) Asistencia material de prestación de servicios municipales.

La Ley concreta el alcance de estas funciones de asistencia a los municipios en los siguientes términos:

26. El Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 827/2009, de 10 de diciembre de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley de autonomía local, que destaca el acierto del Estatuto al introducir un listado de materias de competencia municipal, cuestiona, sin embargo, que sea esta Ley general la que concrete el alcance de esas competencias, pues debe hacerlo la ley sectorial: "Este Consejo Consultivo considera que dicha tarea no puede realizarse por la Ley de autonomía local, no solo por su singularidad, en tanto su aprobación exige una mayoría cualificada, sino porque el Estatuto llama a las leyes, y en esa llamada se incluyen las leyes sectoriales, a las que corresponde, como reconoce la jurisprudencia constitucional, la concreción última del alcance de las competencias autonómicas". "En efecto, una operación jurídica como la que se propone no puede ignorar que no es posible que en el Anteproyecto de Ley examinado se concrete, de una vez y para siempre, el alcance de esas competencias, con el efecto de congelación, o al menos la rigidez que llevaría aparejada la inclusión de una regulación así en una ley que ha de ser aprobada por mayoría absoluta". También LÓPEZ BENÍTEZ, M., "Desarrollos normativos...", cit., sostiene que "no resultaría pertinente estimar que este modo de proceder de la Ley de autonomía local entrañe impedir al legislador sectorial ejercer las competencias que le son propias y modificar la normativa objeto de su responsabilidad. [...] Desde luego, el art. 92.2 del Estatuto de Autonomía no alienta tal interpretación, ya que para concretar o ultimar las competencias locales remite a 'los términos que determinen las leyes', lo que creo que significa que el contenido que, como integrante de la autonomía local, resulta protegido por el Estatuto de Autonomía no son las concretas facultades o funciones que la Ley de autonomía local haya decidido incorporar, sino los enunciados mínimos que el citado art. 92.2 atribuye a los municipios. Dicho de otro modo, el blindaje de competencias, auspiciado por la Ley de autonomía local, no vincula a los legisladores sectoriales sino en la medida en que así venga fijado por los términos del Estatuto". También se ha señalado que este sistema de lista para determinar las competencias municipales puede implicar una dinámica análoga a la que se ha generado con la establecida a nivel constitucional entre el Estado y las comunidades autónomas (RUIZ RICO-RUIZ, G., "Las entidades locales...", cit., p. 71); o que no corrige las deficiencias en la concreción de las competencias municipales desde el punto de vista competencial (RIVERO YSERN, J. L., "El régimen local...", cit., p. 850-851).

27. La derogada Ley 11/1987 ya había incluido los archivos, museos y otras instalaciones culturales de interés provincial entre las competencias propias de las diputaciones provinciales en materia de cultura, aunque nada dispone al respecto la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía. En relación con las carreteras, hay que recordar que (junto con servicios sociales) constituyeron una materia delegada por la Comunidad hasta la aprobación de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía. Por tanto, en términos generales, no se ha producido una ampliación de las materias en las que se reconocen competencias propias, quizá incluso se hayan reducido, ya que la Ley 11/1987 se refería a las competencias provinciales en deportes y turismo, aunque con escaso calado. En estas materias debe estar en la actualidad a lo previsto en las leyes sectoriales. Al margen de la asistencia a los municipios, ni la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, ni la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, enumeran atribuciones provinciales de interés (salvo que se califiquen como tales la "promoción de los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia", "el fomento de la práctica de la actividad física y el deporte dentro de su término territorial y, en particular, en los municipios de menos de 20.000 habitantes", o "el impulso de actividades de ámbito supramunicipal que no excedan del territorio de la provincia"). Vid. REBOLLO PUIG, M. y CARBONELL PORRAS, E., "La Administración local...", cit., p. 2832.

– La asistencia técnica comprende: a) la elaboración y disciplina del planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión urbanística; b) la elaboración de los pliegos de condiciones y demás documentación integrante de la contratación pública, así como la colaboración en la organización y gestión de los procedimientos de contratación; c) la redacción de ordenanzas y reglamentos municipales, así como de cualquier otra disposición normativa; d) la implantación de tecnología de la información y de las comunicaciones, así como de la administración electrónica; e) la elaboración de estudios, planes y proyectos en cualquier materia de competencia municipal; f) el asesoramiento jurídico, técnico y económico, incluida la representación y defensa jurídica en vía administrativa y jurisdiccional; g) la formación y selección del personal, así como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño; h) el diseño y, en su caso, ejecución de programas de formación y desarrollo de competencias para representantes locales; i) la integración de la igualdad de género en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales; y j) cualquier otra que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos. Los criterios para la prestación de la asistencia y su financiación se determinarán en una norma provincial, teniendo en cuenta los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los municipios de insuficiente capacidad económica y de gestión, así como la urgencia. La solicitud de asistencia se tramitará mediante un procedimiento basado en los principios de eficacia, transparencia y celeridad, y la decisión que adopte la diputación provincial se motivará con referencia a los criterios normativos establecidos (artículo 12).

– La asistencia económica para la realización de inversiones, actividades y servicios por los municipios se articula en los planes y programas que se regularán en una norma provincial conforme a los principios y trámites procedimentales. En todo caso, el procedimiento de elaboración se regirá por los principios de transparencia y publicidad, y se compondrá de las siguientes fases:

a) La diputación provincial recabará de los ayuntamientos información detallada sobre sus necesidades e intereses peculiares.

b) Conforme a la información recabada, la diputación provincial fijará los criterios básicos para la priorización de las propuestas municipales. En todo caso,

entre dichos criterios se incluirá el apoyo preferente a los municipios de menor población.

c) Considerando los criterios básicos aprobados por la diputación provincial, cada ayuntamiento formulará su propuesta priorizada de asistencia económica.

d) Partiendo de las propuestas municipales, la diputación provincial formulará un proyecto de plan o programa de asistencia económica, cuyo contenido tendrá en cuenta las prioridades municipales con criterios de solidaridad y equilibrio interterritorial.

e) El proyecto de plan o programa de asistencia económica provincial se someterá a un trámite de consulta o audiencia de los ayuntamientos, dirigido a la consecución de acuerdos.

f) Terminado el trámite de audiencia, la diputación provincial introducirá las modificaciones oportunas en el proyecto. Si de las modificaciones pudiera resultar perjuicio o afección singular para uno o varios municipios, la diputación iniciará un trámite extraordinario de consultas con todos los municipios interesados.

g) La aprobación definitiva del plan o programa de asistencia económica corresponderá a la diputación provincial. Cualquier rechazo de las prioridades municipales será motivado, con especificación expresa del objetivo o criterio insatisfecho, y se propondrá derivar la asistencia para otra obra, actividad o servicio incluido en la relación de prioridades elaborada por el ayuntamiento, el cual podrá realizar una nueva concreción de la propuesta.

h) Si en el curso de la ejecución de un plan o programa surgieran circunstancias especiales en algunos municipios que hicieran conveniente su modificación, se procederá a efectuarla siguiendo los trámites previstos en las letras e), f) y g).

En todo caso, corresponde a la diputación provincial evaluar los efectos sociales, económicos, ambientales y territoriales del plan o programa de asistencia económica (artículo 13).

– La asistencia material comprende la prestación de los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio cuando este lo solicite. En todo caso, corresponde a la diputación provincial la determinación de la forma de gestión del servicio y las potestades inherentes a su ejercicio. También se prestarán obligatoriamente a petición del municipio en los términos que fije una norma provincial los servicios municipales de inspección, gestión y recaudación de tributos; disciplina urbanística y ambien-

tal; disciplina del personal funcionario y laboral; la representación y defensa judicial; y suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes. Aunque la asistencia material parte de la previa solicitud municipal, la posición institucional de las diputaciones provinciales podría reforzarse con apoyo en los apartados 3 y 5 de este artículo 14, que establecen: “Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica, en el caso de que un municipio incumpla su obligación de prestar los servicios básicos, la diputación provincial, previo requerimiento, actuará por sustitución”, por un lado; y, por otro lado, que “La provincia, en los términos que prevea la legislación sectorial, ejercerá competencias de titularidad municipal, cuando su naturaleza no permita una asignación diferenciada y las economías de escala así lo aconsejen”. Además, las diputaciones provinciales podrán promover la creación de redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal, a las que podrán incorporarse los ayuntamientos en los términos que determine una norma provincial. Las redes constituyen, con los convenios, los instrumentos de cooperación territorial que regula la Ley andaluza. Sin duda, el

más novedoso y de difícil caracterización jurídica, como he tenido ocasión de señalar.<sup>28</sup>

## 5. Reflexiones finales

De nuevo parece vislumbrarse el inicio de un cambio en la posición institucional de las provincias en Andalucía, que podría traducirse en una mayor atribución de concretas competencias materiales allí donde la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa lo aconsejen.<sup>29</sup> De todo lo anterior cabe concluir que ni el legislador ni la doctrina han mantenido un criterio claro sobre las diputaciones provinciales en general y en Andalucía en particular.<sup>30</sup> Ciertamente, como se ha visto, la ausencia de criterios claros y unívocos sobre la posición que debe corresponder a las provincias fue puesta de relieve hace ya tiempo por Posada Herrera. Probablemente la solución a esta cuestión deba partir de la diversidad política, jurídica e institucional que corresponde a las provincias. Sería razonable, si se alcanza el suficiente consenso político para ello, reformar la Constitución, para suprimir la provincia como entidad local básica y necesaria.<sup>31</sup> En tal caso, correspondería a cada comunidad autónoma pluriprovincial decidir si

28. CARBONELL PORRAS, E., “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)”, en *Anuario de Derecho Municipal* 2010, núm. 4, Madrid, 2011, p. 91.

29. Con esta intención LÓPEZ BENÍTEZ, M., “Desarrollos normativos...”, cit., en relación con el Proyecto de Ley afirma que “pretende –no sabemos si a la postre y en la práctica ello se conseguirá– la difícil empresa de resucitar a un muerto –las diputaciones provinciales andaluzas– que, desde la Ley de Diputaciones, llevaban en rigor una existencia mortecina limitada poco más que a diseñar programas informáticos para los ayuntamientos pequeños, organizar fastos culturales de dudoso interés y gestionar los planes provinciales de obras y servicios con criterios, por cierto, no siempre ecuanímenes y transparentes”.

30. Vid. CARBONELL PORRAS, E., “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”, en *Crisis económica...*, cit., p. 173-193.

31. Este parece ser el sentir mayoritario. Así, SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, p. 390, subraya que “entre dos instituciones fuertes y de general aceptación, como son el municipio y la Comunidad Autónoma, la provincia [...] aparece hoy desdibujada, hasta el punto de que sería realista plantear alguna modificación constitucional en este punto, con la finalidad de dotar de mayor versatilidad a la provincia como ente local, donde se convenga mantenerla, o sustituirla por otras agrupaciones de municipios en las comunidades autónomas que así lo consideren oportuno”. Por su parte, COSCULLUELA MONTANER, L., “La problemática...”, cit., p. 122, ha afirmado: “Particularmente, creo, siempre en el plano de *lege ferenda*, que todo intento de reforma de la planta provincial o de su supresión debería partir de que la reforma de la Constitución en este punto parece de momento una utopía, y ello pese a que no requiere un procedimiento reforzado. La reforma afectaría esencialmente al artículo 137 CE, suprimiendo la mención de la provincia. y respecto al 141 CE, afectaría solo a la mención de la provincia como entidad local, salvando las referencias a la Administración periférica del Estado y precisando que es una opción de la legislación autonómica, que podría prever otras corporaciones de carácter representativo. Ahora bien, cabe defender la existencia de una mutación constitucional, por cambio de la interpretación de los preceptos citados por parte del Tribunal Constitucional, que admitiría dos puntos cruciales: la reorganización de las competencias locales que permitiera reducir las competencias de las diputaciones provinciales en beneficio de otras entidades y la admisión de la comarcalización de los pequeños municipios. Sin dicha reforma o, en su caso, sin la mutación constitucional indicada, debe afirmarse la indisponibilidad del legislador ordinario para pretender la desaparición de la provincia. En todo caso, no parece que haya el consenso necesario para abordar este tipo de reforma constitucional. Ni veo que a corto plazo pueda modificarse la doctrina del Tribunal al respecto, sobre todo si se considera que ha sido reafirmada en fecha reciente en la sentencia 31/2010 y que los recientes estatutos de autonomía reformados siguen respetando la entidad provincial”.

mantiene la provincia como tal entidad local, si opta por encomendar sus funciones de nivel intermedio entre el municipio y la Administración autonómica a otra entidad como la comarca, o, incluso, si decide prescindir de esos niveles intermedios –lo que dependerá del tamaño y población de la comunidad autónoma–.

Al respecto, afirma Rivero Ysern, “es necesario plantearse de una vez por todas una reforma constitucional que, o suprima la provincia como ente local necesario en toda España dejando como único escalón entre el Estado y el Municipio a la Comunidad Autónoma o, su alternativa, dote a la provincia de competencias propias y exclusivas en la gestión de los servicios supramunicipales en su territorio lo que implica la coordinación de toda la Administración instrumental municipal y demás entes supramunicipales o asociativos intermunicipales. Que no tenemos claro qué hacer, que pesa mucha historia, mucha tradición e intereses sobre este tema es algo evidente”.<sup>32</sup> Se plantea así una reforma constitucional que suprima la provincia, “o, su alternativa”, la dote de competencias propias. A mi juicio, sin embargo, no se trata de alternativas de una hipotética reforma constitucional, que debería limitarse a suprimir la provincia como ente local necesario, ajustando el texto constitucional a una realidad organizativa nacional que no siempre permite reconocerla. Si tal cambio llegara a producirse correspondería a cada comunidad autónoma decidir qué papel corresponde a las diputaciones provinciales de su territorio, y, en su caso, llevar a cabo una ampliación de sus competencias, reforzando su posición institucional. En esta hipótesis, la provincia, como ente local no necesario, sería objeto de una auténtica “interiorización”, pues tal fue el sentido originario de esta expresión, como he puesto de relieve en otro lugar.<sup>33</sup> Es más, probablemente, en comunidades autónomas con un territorio amplio, las diputaciones provinciales podrían actuar como Administraciones intermedias entre los municipios y la Administración autonómica. Este podría ser el caso de Andalucía, si se mantiene políticamente la línea iniciada en 2010.

Sin perjuicio de todo esto, lo cierto es que no es previsible que en los próximos años se acometa una reforma constitucional de tal calado. No parece sencillo que pueda alcanzarse el necesario acuerdo político

de las Cortes Generales para modificar el Título VIII de la Constitución, y probablemente ni siquiera sean aconsejables iniciativas al respecto. Por lo tanto, cualquier análisis de los cambios que en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberían introducirse debe partir de esta realidad, y centrarse en aquellas posibilidades que dependen de las propias instituciones autonómicas. Al respecto debe valorarse convenientemente que Andalucía es una comunidad autónoma extensa (87.581 km<sup>2</sup>), con una población superior a los ocho millones de habitantes distribuida en 770 municipios que se agrupan en ocho provincias. La población y la extensión media de los municipios andaluces es superior a la media nacional (5.690 habitantes y 62,25 km<sup>2</sup>) y significativamente superior a las medias más bajas de otras comunidades autónomas (10.652 habitantes, frente a los 1.138 de media de Castilla-La Mancha, y 136 km<sup>2</sup>, frente a los 29 de la Rioja). Aunque el minimunicipalismo no es tan grave como en otras comunidades autónomas, no puede prescindirse de los mecanismos de colaboración interadministrativa. Buena prueba de ello es que en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial en 2009 constan 89 mancomunidades de municipios, que agrupan a más del setenta por ciento de los municipios y de la población de la Comunidad (546 municipios andaluces participan en alguna mancomunidad). Los fines más frecuentes de las mancomunidades son el fomento de actividades económicas (48), de las actividades culturales (39), del turismo (36), del deporte (34), del abastecimiento de aguas (33), de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (32) y de protección del medio ambiente (31). No se trata de cuestionar que la creación de una mancomunidad no sea una opción válida para “la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”, como dispone el artículo 44 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Así será con frecuencia. Pero también cabe reforzar el papel de las diputaciones provinciales en la realización de aquellas actividades que puedan ser objeto de una gestión más eficaz y eficiente a nivel provincial. Pensemos, por ejemplo, en aquellas mancomunidades que no asumen la ejecución de obras o servicios determinados, sino otras actividades genéricas e indeterminadas que

32. “El régimen local...”, cit., p. 861.

33. *Vid.* CARBONELL PORRAS, E., “El régimen local...”, cit., p. 4521 y ss.

bien podrían ser gestionadas por las diputaciones provinciales. Al respecto debe tenerse en cuenta que algunas de las competencias propias de las diputaciones provinciales según el artículo 36 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local –en concreto, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, e incluso la coordinación de los servicios municipales entre sí– son prácticamente desconocidas en Andalucía. Una adecuada estructuración de las diputaciones provinciales permitiría alcanzar los mismos fines, utilizando una organización ya existente y por el momento constitucionalmente garantizada, en lugar de crear una nueva. Lo mismo puede decirse respecto de la organización periférica autonómica. A pesar de los años transcurridos y de las dificultades políticas existentes, los postulados de la Comisión de Expertos continúan siendo razonables, pues se trata de aprovechar unas instituciones constitucionalmente garantizadas como son las diputaciones, prescindiendo de mantener o crear órganos periféricos o nuevas Administraciones que no gozan de esa garantía constitucional.

Quizá ahora, transcurridos más de treinta años desde el primer Estatuto de Autonomía de Andalucía, sea el momento de superar los recelos y desconfianzas que las diputaciones provinciales han suscitado, y, como señala Morillo-Velarde,<sup>34</sup> pueda reconocerse que “la provincia no tiene por qué plantear rivalidad política a la comunidad autónoma y sí puede ser un eficaz instrumento al servicio de la vida local”. Con tal alcance, prescindiendo de las motivaciones y las dificultades políticas tan presentes en esta materia, una posible reforma de la posición institucional de las diputaciones provinciales andaluzas debería orientarse en torno a dos líneas fundamentales: en primer lugar, potenciando la posición institucional de las diputaciones provinciales en sus relaciones con los municipios; y, en segundo lugar, ampliando las atribuciones de las diputaciones provinciales andaluzas, mediante la efectiva aplicación de las técnicas de traslación de competencias que ha previsto la Ley andaluza de autonomía local, en particular mediante la transferencia y la delegación. Con ello se abriría una vía para evitar la duplicidad de organizaciones administrativas con funciones no siempre bien delimitadas, y se aprovecharían convenientemente unas estructuras existentes desde hace dos siglos.

Las dificultades y los problemas que un proceso de este signo conllevaría son evidentes, y así debe reconocerse, pero el derecho ofrece los instrumentos para afrontarlas y solucionarlos. Lo que no depende de los juristas es el presupuesto previo e inicial: la voluntad política, el acuerdo claro suscrito entre las distintas fuerzas políticas andaluzas que diseñe las líneas maestras de estas reformas. ■

---

34. “Aproximación...”, cit., p. 446.